



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2020

Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will?

Biaggini, Giovanni

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-195503>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Biaggini, Giovanni (2020). Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will? Parlament–Parlement–Parlamento: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 23(2):14-15.



Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will?

Giovanni Biaggini, Ordinarius für Staats-,
Verwaltungs- und Europarecht, Universität
Zürich

Die Coronavirus-Pandemie hat nicht nur tiefgreifende Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft. Auch unsere demokratisch-rechtsstaatlichen Institutionen sind von der Pandemie stark betroffen. Regierungen tagen im Krisenmodus. Verwaltungen reduzieren den Publikumsverkehr auf ein Minimum. Parlamente brechen Sessionen ab. Gerichte schränken ihren Sitzungsbetrieb ein. Volksabstimmungen und Volkswahlen werden verschoben. Fristen für Unterschriftensammlungen stehen still.

In diesen ausseralltäglichen Zeiten tauchen viele neue Rechtsfragen auf, für die es verständlicherweise nicht immer gleich eine klare Antwort gibt. Eine Kernfrage ist, wie weit die besonderen Befugnisse gehen, die der Bundesrat besitzt, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung [...] zu begegnen» (Art. 185 Abs. 3 BV) bzw. um «für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen an[zu]ordnen» (Art. 7 des Epidemiegesetzes). Klärungsbedarf besteht auch bei der Auslegung der zahlreichen neuen bundesrätlichen Verordnungen. So entbrannte beispielsweise in der zweiten Märzhälfte ein Streit darüber, ob es sich bei der Sitzung eines kantonalen Parlaments um eine – gemäss der bundesrätlichen COVID-19-Verordnung 2 verbotene – «Menschenansammlung von mehr als 5 Personen»

(Art. 7c) handelt oder nicht doch eher um eine «Veranstaltung» (Art. 6), die von der zuständigen kantonalen Behörde ausnahmsweise bewilligt werden kann (Art. 7). Vor diesem Hintergrund wurde in der Presse als Ausweg angeregt, die für Montag, 30. März 2020, einberufene Sitzung des Zürcher Kantonsrats als eine – gemäss den Erläuterungen des Bundesamtes für Gesundheit zulässige – Blutspendeaktion zu tarnen (NZZ vom 25.3.2020, S. 16). Es ist schön, wenn auch in schwierigen Zeiten der Humor nicht ganz verloren geht. Die Frage aber, unter welchen Voraussetzungen Parlamente in Zeiten der Krise zusammentreten können, bedarf einer ernsthaften Betrachtung und Prüfung.

Das Ergebnis fällt bei genauerer verfassungsrechtlicher Analyse eindeutig aus: Aus Sicht von Demokratie und Gewaltenteilung darf es in der Schweiz nicht so weit kommen, dass der Beschluss einer Regierung (auch wenn er formal korrekt «notrechtlich» abgestützt sein mag) dazu führt, dass ein Parlament (und sei dies ein kantonales) nicht tagen kann, um seine ureigene Funktion als oberste politische Behörde und Kontrollinstanz gegenüber Regierung und Verwaltung zu erfüllen.

Wenn man sich diese demokratische Selbstverständlichkeit vor Augen führt, mutet der Streit um die Auslegung von Verordnungs-Begriffen wie «Menschenansammlung» und «Veranstaltung» etwas merkwürdig an. Dieser Streit ist aber insofern lehrreich, als er ein grundlegendes Defizit zutage fördert: Bei der Konzipierung der genannten bundesrätlichen COVID-19-Verordnung 2 wurde die Frage übersehen oder ausgeblendet, inwieweit der

Bundesrat überhaupt befugt ist, bei der Ausübung seiner Sonderbefugnisse auf die anderen Staatsgewalten des Bundes und auf die kantonalen Institutionen und ihre Funktionsfähigkeit einzuwirken. Weder Art. 7 des Epidemiengesetzes noch Art. 185 Abs. 3 BV verleihen dem Bundesrat eine unbegrenzte Handlungsvollmacht. Im Verhältnis zur Justiz hat der Bundesrat nach wie vor die richterliche Unabhängigkeit und die verfassungsmässigen Selbstverwaltungsbefugnisse des Bundesgerichts zu respektieren. Die Bundesversammlung wird in der Bundesverfassung zwar nicht ausdrücklich als unabhängig bezeichnet. Sie ist jedoch als oberste Behörde des Bundes eigenständig und – gerade auch in Krisenzeiten – dem Bundesrat nicht untergeordnet. Und die Bundesversammlung ist (wie sich gezeigt hat) sehr wohl in der Lage, dafür zu sorgen, dass in ihrem Verantwortungsbereich die nötigen Schutzvorkehrungen getroffen werden und greifen.

Entsprechendes gilt für die kantonalen Parlamente, und zwar sowohl im Verhältnis zu den kantonalen Regierungen als auch im Verhältnis zum Bundesrat und seiner Verordnung. Die Bundesverfassung betont die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV). Auch in der gegenwärtigen Pandemiesituation ist zurzeit kein Grund ersichtlich, der es rechtfertigen würde, diese institutionelle Eigenständigkeit der Kantone per Bundesratsverordnung aus den Angeln zu heben. Notklauseln in Verfassung und Gesetz geben einer Regierung nicht die Befugnis, die Funktionsfähigkeit der anderen Staatsgewalten zu gefährden. Das Zusammentreten der Bundesversammlung und der kantonalen Parlamente darf nicht von einer «Ausnahmebewilligung» seitens der Exekutive abhängig sein (mag diese in der Praxis auch noch so grosszügig gewährt werden).

Die COVID-19-Verordnung 2 in ihrer gegenwärtigen Fassung (Stand 25. Mai 2020) bildet diese selbstverständlichen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen

einer gewaltenteiligen Demokratie leider nur sehr unzulänglich ab. Bei der Redaktion des Verordnungstexts hat man zwar an eine Ausnahmeklausel für die öffentliche Verwaltung gedacht (Art. 6 Abs. 3 Bst. g [ursprünglich: Bst. j] der COVID-19-Verordnung 2). Die anderen Staatsgewalten (Legislative, Justiz) in Bund und Kantonen gingen aber bei der Festlegung des Geltungs- und Wirkungsbereichs der Verordnung vergessen. Dies mag dadurch zu erklären sein, dass in der ersten Rechtsetzungs-Phase (Mitte März) der Zeitdruck enorm und die zu lösenden Probleme schwierig waren. Inzwischen scheint sich ein pragmatischer *modus vivendi* etabliert zu haben, der es den Parlamenten ermöglicht, gemäss ihren Regeln und Bedürfnissen zusammenzutreten. Dennoch bleibt die Situation aus verfassungsrechtlicher Sicht unbefriedigend, solange im Text der bundesrätlichen Verordnung nicht die nötigen Klarstellungen vorgenommen werden. Noch wichtiger ist es aber, dass Parlamente – in den Kantonen wie im Bund – die ihnen zugedachte demokratische Entscheidungs-, Legitimations- und Kontrollfunktion trotz schwieriger Umstände ungehindert und verantwortungsbewusst wahrnehmen können – gerade in Zeiten der Krise. ●